

Raport: În așteptarea bugetului 2025

Anul 2024 s-a încheiat cu un deficit bugetar apropiat de valorile înregistrate în anul pandemic 2020. Ultimele date oficiale complete disponibile (la 30 noiembrie 2024) arată un deficit de -7,12% din PIB, depășind chiar și ținta rectificată. Ținta inițială de deficit bugetar de -5% din PIB a fost rectificată la -6,94% din Produsul Intern Brut pentru anul 2024. Deși ultima execuție bugetară publicată oficial este din luna noiembrie, Ministrul Finanțelor a declarat pe 10 ianuarie că întregul an 2024 s-a încheiat cu deficit de -8,6% din PIB. Realitatea ultimilor opt ani ne indică o creștere accelerată a deficitului bugetar în ultimele două luni ale anului, ceea ce ridică îngrijorări cu privire la respectarea chiar și a țintei rectificate.

Mai mult decât atât, [agenția de rating Fitch](#) a previzionat că deficitul ar crește la 8,2% din PIB până la finalul anului 2024 și a schimbat perspectiva economică a României de la stabilă la negativă. Această modificare ar putea duce la costuri mai mari de finanțare pentru România, o perspectivă alarmantă în contextul în care datoria publică se află în creștere îngrijorătoare încă de la jumătatea anului trecut. Astfel, până la 30 noiembrie 2024, România plătitese deja din bugetul pe anul trecut 2% din PIB doar pentru dobânzile la împrumuturile luate.

Întârzierea formării Guvernului și, implicit, a adoptării legii bugetului de stat a adâncit și mai mult instabilitatea economică și poate duce atât la creșterea dobânzilor, cât și la întârzierea plăților. Alegerile parlamentare au un impact direct asupra formulării bugetului pentru anul 2025. Calendarul bugetar depinde de formarea noului guvern și, implicit, de preluarea mandatelor de către parlamentari. După doi ani marcați de provocări în domeniul fiscal-bugetar și în contextul încheierii anului 2024, ne întrebăm când va fi publicat bugetul de stat pentru 2025 și când ne putem aștepta la primele propuneri de bugete locale.

Totodată, este crucial să analizăm ce ne rezervă anul 2025 din perspectiva fiscal-bugetară și cum ar putea eventualele măsuri adoptate de Guvern să influențeze în mod direct cetățenii și economia. În paralel, analizăm evoluția economiei României din ultimele (aproape) două decenii, pentru a surprinde atât limitările acesteia, cât și oportunitățile create prin integrarea în spațiul economic european și accesul la piețele internaționale.

Când ne așteptăm să avem buget de stat pentru 2025?

Propunerea de buget pentru anul 2025 depinde de formarea noului Guvern. Alegerile Parlamentare au avut loc pe 1 decembrie 2024, iar prima întrunire a noului Parlament a avut loc pe 20 decembrie. Formarea Guvernului a întârziat, ceea ce impactează direct momentul în care bugetul de stat va putea fi adoptat. Conform legii finanțelor publice ([L500/ 2002](#)), Guvernul este responsabil de elaborarea proiectelor legilor bugetare. Odată

de Guvernul elaborează bugetul de stat, acesta este supus aprobării de către Parlament. Astfel, când ne putem aștepta să vedem proiectul bugetului de stat?

Într-un an normal, proiectul de buget pentru anul următor trebuie depus până cel târziu pe 1 noiembrie, iar până la 15 noiembrie trebuie supus spre adoptare Parlamentului. Totuși, legea prevede un calendar diferit pentru cazurile în care alegerile parlamentare sunt organizate în ultimele trei luni anului:

1. În maximum 15 zile după învestirea noului Guvern, Ministerul Finanțelor depune la Guvern proiectele bugetare finale (noul Guvern a fost învestit pe 23 decembrie 2024, deci termenul de 15 zile ar fi expirat pe 7 ianuarie 2025, după încheierea exercițiului fiscal-bugetar).
2. În cel mult 20 de zile de la învestire, dar nu mai târziu de 31 decembrie, Guvernul supune spre adoptare Parlamentului proiectele legilor bugetare.
3. Parlamentul aprobă bugetele, care sunt apoi transmise Președintelui pentru promulgare și devin legi odată ce sunt publicate în Monitorul Oficial al României.

Ce se întâmplă dacă Parlamentul nu aprobă bugetul de stat înainte de începerea noului an bugetar (1 ianuarie)?

Dacă Parlamentul nu aprobă bugetul de stat cu cel puțin 3 zile înainte de expirarea exercițiului bugetar (28 decembrie), situație în care România se află în acest moment, Guvernul are obligația de a administra cheltuielile publice pe baza bugetului din anul anterior, conform Art. 37 din L500/200. În această situație, cheltuielile lunare nu pot depăși 1/12 din bugetul aprobat anterior, cu excepția cazurilor speciale justificate de instituțiile care gestionează fondurile. De asemenea, dacă proiectul de buget pentru anul următor prevede sume mai mici decât cele din anul precedent, limita de cheltuieli lunare va fi calculată pe baza acestor sume mai mici. În cazul unor instituții publice sau acțiuni noi aprobate pentru anul curent, dar care încep la 1 ianuarie, acestea vor primi finanțare provizorie de maximum 1/12 din prevederile din proiectul de buget până când legea bugetară este adoptată. Astfel, **funcționarea statului continuă, dar cu resurse limitate**, ceea ce poate afecta implementarea noilor proiecte sau programe.

Cum depind bugetele locale de adoptarea bugetului de stat? De ce ar trebui să ne pese?

Proiectele bugetelor locale pot fi definitive numai după publicarea legii bugetului de stat în Monitorul Oficial (art. 39, legea 273/2006 privind finanțele publice locale) și după transmiterea de Ministerul Finanțelor către direcțiile generale ale finanțelor publice a sumelor defalcate din bugetul de stat. Proiectele bugetelor locale trebuie definitive în termen de 15 zile de la data publicării în MO a legii bugetului de stat și aprobate în maximum 45 de zile de la această dată. Este important de menționat faptul că, odată publicate bugetele locale, acestea trebuie să rămână în consultare publică timp de 15 zile de la data publicării acestora.

În cazul în care legea bugetului de stat nu este adoptată de Parlament înainte de începutul noului an bugetar, bugetele locale funcționează provizoriu pe baza bugetelor aprobate în anul precedent, aplicând aceeași regulă de 1/12 din bugetul precedent. Întârzierea aprobării bugetelor locale poate avea un impact direct asupra comunităților locale, prin amânarea investițiilor, limitarea serviciilor publice esențiale și întârzierea plăților, precum salariile sau cheltuielilor curente ale administrației locale.

La ce măsuri fiscale ar trebui să ne așteptăm în 2025 și cum ne afectează?

Întârzierea aprobării bugetului de stat are un impact de tip bumerang asupra finanțelor publice, pentru că acest lucru duce la întârzieri și în cazul propunerii și aprobării bugetelor locale.

Aceste întârzieri vin într-un context economic nefericit pentru România, care înregistrează un nivel al deficitului bugetar alarmant și care se află în creștere a datoriei publice. Datoria externă a României este considerată mare pentru că economia țării este mult mai vulnerabilă la fluctuații financiare globale și la creșterea costurilor de finanțare, față de state cu datorii publice mai mari, dar și cu economii mai puternice. Țări precum SUA și Japonia își permit datorii mai mari datorită economiilor lor mari și diversificate, monedei de rezervă globală sau de largă circulație internațională (dolarul american și yenul japonez) și încrederii piețelor în capacitatea lor de a rambursa datoriile. Țări europene precum Grecia și Italia au și ele datorii publice foarte mari, dar le gestionează mai ușor decât ar putea România, datorită accesului la finanțare mai ieftină în zona euro. Aceste avantaje le oferă acces la finanțare ieftină și stabilă, pe care România nu le are. În plus, ritmul de creștere al datoriei publice a României este și el problematic, ajungând de la 35% din PIB în 2019 la peste 50% în 2024, reducând spațiul fiscal necesar pentru investiții și măsuri de stabilizare în perioade de criză. Conform execuției bugetare pentru primele 10 luni ale anului, cheltuiala cu dobânzile a ajuns la 5.6% din totalul cheltuielilor statului.

Mai mult decât atât, anularea alegerilor prezidențiale și incertitudinea creată de lipsa unui nou calendar electoral pot genera și mai multă instabilitate economică, afectând încrederea investitorilor și a piețelor financiare. Lipsa unui președinte ales și neasumarea responsabilității pentru eșecul electoral pot reduce încrederea cetățenilor în instituțiile statului și pot scădea legitimitatea acestora. Instabilitatea politică poate conduce la fluctuații valutare, creșterea dobânzilor și amânarea investițiilor. Lipsa unui nou calendar electoral alimentează percepția că instabilitatea s-ar putea prelungi, lucru nedorit înainte de începerea unui an în care se preconizează măsuri fiscal-bugetare nepopulare pentru reducerea deficitului bugetar și a datoriei publice.

În 2023 și 2024 măsurile luate pentru reducerea deficitului au fost insuficiente și ne-au arătat că simpla tăiere a unor cheltuieli curente, precum cele cu bunuri și servicii nu sunt de ajuns. Spre exemplu, celebra „ordonanță trenuleț” ([OUG 156/2024](#) privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice pentru fundamentarea bugetului general

consolidat pe anul 2025, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene), nu a adus, în principal, măsuri de reducere a cheltuielilor, ci mai curând a frânat creșterea lor și mai mare.

Este nevoie de măsuri ferme pentru revenirea la un echilibru sustenabil între veniturile și cheltuielile statului, iar aceste măsuri trebuie anunțate transparent, din timp. Măsurile din PNRR, reiterate și adăugite prin Planul Bugetar Structural pe Termen Mediu al României (PBSTM), trebuie implementate urgent. Însă, din păcate, din rațiuni populist-electorale, o parte acestea au fost amânate sau, mai rău, noi cheltuieli nesustenabile au adâncit și mai mult problemele bugetare ale României.

Cum a ajuns România în această situație?

Deficitul bugetar a devenit pentru România o problemă încă înainte de pandemie. România se află într-o situație delicată din punct de vedere al finanțelor publice. Din aprilie 2020, țara noastră este sub monitorizare specială din partea Uniunii Europene, pentru că în 2019 am depășit limita acceptată pentru deficitul bugetar (care este de 3% din PIB).

Comisia Europeană a cerut României să reducă treptat acest deficit:

- să ajungă la 8% în 2021
- la 6,2% în 2022
- la 4,4% în 2023
- și în final la 2,9% în 2024

Pentru a atinge aceste ținte, creșterea cheltuielilor publice trebuia să fie strict controlată. Din păcate, lucrurile nu au mers conform planului. În 2023, deficitul a fost de 6,5% - mult peste ținta de 4,4% stabilită de UE. Creșterea alarmantă din 2023 a avut la bază inclusiv o supraevaluare a veniturilor în bugetul de stat, ceea ce a creat o „gaură” bugetară care a fost acoperită din împrumuturi. Anul 2023 s-a încheiat cu un grad de realizare de 85% pentru venituri și 95% pentru cheltuielile din bugetul de stat.

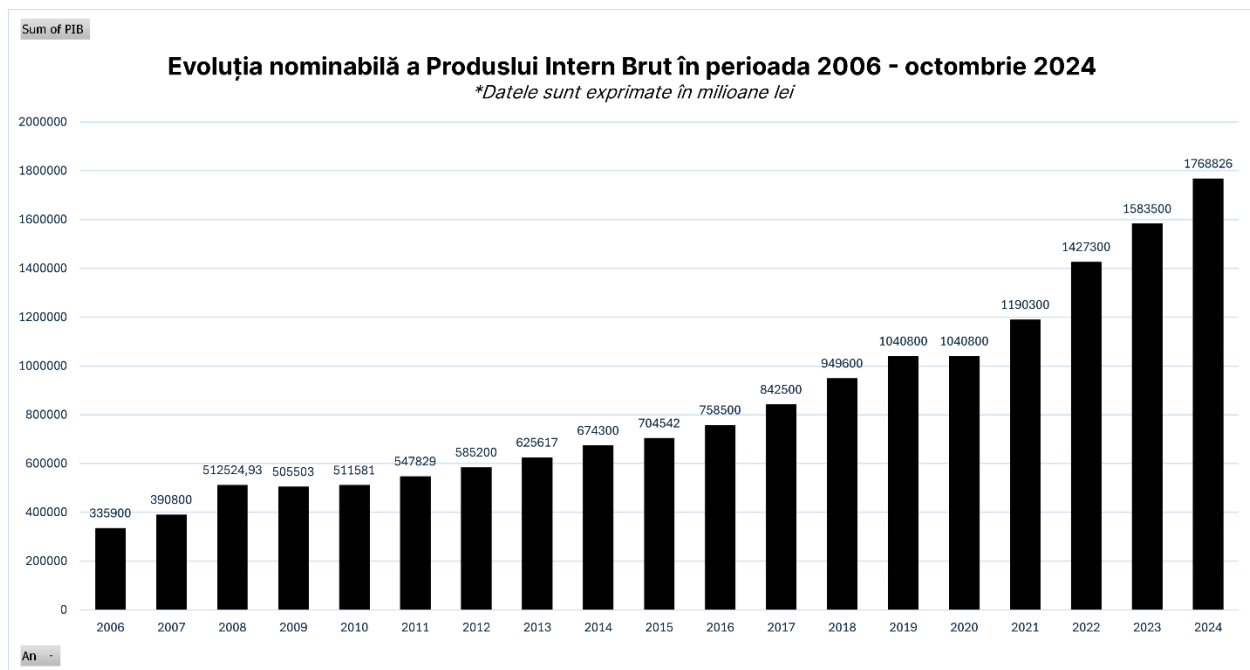
Anul bugetar 2024 a pornit cu premise negative intrinseci, fiind rezultatul direct al dezechilibrelor acumulate în 2023: un deficit bugetar de 6,5% din PIB (mult peste ținta asumată de 4,4%), o subestimare cronică a cheltuielilor esențiale și o supraestimare persistentă a veniturilor bugetare, în special în ceea ce privește eficiența colectării. Mai mult, presiunile inflaționiste din 2023 au dus la creșteri salariale neplanificate în sectorul public, creând o bază de cheltuieli mai mare pentru 2024.

În acest context, caracterul electoral al anului 2024 a amplificat vulnerabilitățile existente. Necesitatea consolidării fiscale s-a lovit de imposibilitatea reducerii cheltuielilor în sectoare deja subfinanțate (sănătate, educație), de presiunea crescândă pentru cheltuieli de apărare în contextul geopolitic regional, precum și de nevoia de investiții în tranziția energetică și adaptarea la schimbările climatice. Astfel, anul 2024 a început ca un exercițiu bugetar prins între rigidități structurale moștenite și presiuni de cheltuieli multiple, fără spațiu real de manevră pentru consolidare fiscală.

Cum a evoluat economia României în ultimele două decenii?

Chiar dacă situația economică a României nu arată tocmai optimist, izolarea țării de piețele internaționale și lipsa sprijinului financiar extern ar fi îngreunat și mai mult redresarea economică și ar fi încetinit considerabil investițiile publice. Apartenența la Uniunea Europeană a crescut valoarea investițiilor anuale de la 12,71 miliarde în 2006 la 121,6 miliarde lei în 2023, respectiv 114,96 până la finalul lunii noiembrie a anului 2024.

În (aproape) ultimele două decenii (perioada 2006 – noiembrie 2024), Produsul Intern Brut a crescut semnificativ în termeni nominali, cu peste 425% (de la 335,9 miliarde lei în 2006 la 1.764 miliarde în noiembrie 2024). Totuși, ajustarea PIB-ului la inflație oferă o imagine mai realistă a puterii economice reale. Corectat cu [rata inflației](#), PIB-ul real arată o creștere mai moderată, de aproximativ 132% în ultimii 20 de ani.



Cheltuielile statului au crescut constant în perioada analizată, de la 112,6 miliarde lei în anul 2006, la 611,35 miliarde la finalul anului 2023, respectiv 649,65 miliarde până în noiembrie 2024. În perioada 2006-2008, cheltuielile de investiții erau acoperite în totalitate din fonduri naționale (cheltuieli de capital), iar începând cu anul 2009, România a început să cheltuie bani pentru proiecte cu finanțare din Fonduri Externe Nerambursabile (FEN) și pentru proiectele cu finanțare rambursabilă. Ponderea investițiilor realizate din Fonduri Externe a crescut de la 16% în 2009 la 68% în 2023, respectiv 51% până la finalul lunii noiembrie a anului 2024.

Utilizarea fondurilor externe a devenit o componentă esențială a cheltuielilor pentru investiții, reflectând o tranziție spre finanțarea dezvoltării prin resurse externe. În perioada

recentă, între 2018 și 2024, cheltuielile totale pentru investiții (inclusiv din PNRR începând cu anul 2022) au variat între 49,77 miliarde lei (anul 2018) și 121,6 miliarde lei (anul 2023). Cea mai mare pondere a cheltuielilor pentru investiții realizate din fonduri externe a fost înregistrată în anul 2023, când cheltuielile din Fonduri Externe Nerambursabile, din PNRR (atât rambursabil, cât și împrumuturi) și din programele cu finanțare rambursabilă au constituit 68,1% (79,28 miliarde lei) din bugetul pentru investiții. Până la 30 noiembrie 2024, cheltuielile pentru investiții au însumat 114,96 miliarde lei.

Aceste date evidențiază o tranziție semnificativă de la finanțarea națională exclusivă în perioada 2006-2008 către o integrare masivă a fondurilor externe, ceea ce a permis creșterea cheltuielilor de investiții și realizarea unor proiecte majore.

În concluzie, cum arată ultimele date bugetare?

Ultimele date bugetare (30 noiembrie 2024) arată un deficit de -7,12% din PIB, depășind ținta rectificată de -6,94%. Până la finalul lunii noiembrie, statul a încasat venituri în valoare totală de 523,94 miliarde lei (+12,7% față de noiembrie 2023) și a cheltuit 649,65 miliarde lei (creștere de 20,6% față de aceeași perioadă a anului 2023). Valoarea veniturilor încasate exclusiv în luna noiembrie (50,41 mld lei) a scăzut față de luna octombrie (57,54 mld lei) cu 12,4%, în timp ce cheltuielile au înregistrat o scădere de numai 5,66%.

Până la finalul lunii noiembrie, peste 75% din cheltuielile statului au fost efectuate pentru:

- Asistență socială - cheltuieli de 205,3 miliarde lei (31,6% din totalul cheltuielilor);
- Cheltuieli de personal – 148,03 miliarde lei (22,8% din total);
- Bunuri și servicii – 84,01 miliarde lei (12,9% din total);
- Cheltuieli de capital – 54,42 miliarde lei, respectiv 8,4% din total.

Cheltuielile din componenta nerambursabilă au crescut cu 515,9% față de aceeași perioadă a anului 2023, cheltuindu-se 7,75 miliarde lei până la finalul lunii noiembrie 2024. Cheltuielile pentru proiectele cu finanțare din componenta de împrumut au crescut cu 348,4%, ajungând la 10,63 miliarde lei.

La ce ne așteptăm de la anul 2025?

În 2025, se așteaptă demararea unor schimbări semnificative în domeniul fiscal și bugetar, cum ar fi reformele sistemului de impozitare, modernizarea administrației fiscale și implementarea unui nou mecanism de stabilire a salariului minim. Anul acesta va începe implementarea Planului Bugetar-Structural pe Termen Mediu al României (PBSTM), care propune reducerea deficitului bugetar la 2,5% din PIB până în 2031. Am [analizat în detaliu](#) propunerile PBSTM, care concentrează majoritatea reformelor fiscale în primul trimestru al acestui an. Din cele 10 reforme propuse, următoarele își încep calendarul de implementare în 2025:

1. [Reforma fiscală](#)

Propune restructurarea majoră a sistemului fiscal, prin revizuirea sistemului de impozitare, modificarea sistemului de deduceri și facilități fiscale, implementarea unui nou sistem de a evaluarea proprietăților pentru impozitare și actualizarea sistemului de TVA și accize. În primul trimestru al anului 2025, calendarul de implementare presupune:

- Elaborarea scenariilor de reformă fiscală de către Banca Mondială // Aprobarea măsurilor prin memorandum guvernamental // Consultări publice
- Intrarea în vigoare a modificărilor ce vor fi aduse Codului fiscal (la depunerea cererii de plată nr.4 pentru Planul Național de Redresare și Reziliență)

2. [Reforma microîntreprinderilor](#)

Calendarul de implementare al acestei reforme prevede decizia „în Coaliția de Guvernare privind reducerea graduală a pragului” și „modificări legislative și implementare” în primul trimestru al anului 2025. Prin această reformă se propune reducerea progresivă a pragului de impozitare a cifrei de afaceri, eliminarea facilităților fiscale, implementarea conceptului de întreprinderi legate și revizuirea cotelor de impozitare.

3. [Reforma administrării taxelor](#)

Obiectivul principal al acestei reforme presupune modernizarea ANAF. Analiza legislației actuale ar trebui realizată în primul trimestru al acestui an, urmând ca în T3 să fie dezvoltată și implementată modulele antifraudă, să fie înființată o structură specializată în ANAF pentru analiza datelor, cuantificarea gap-ului fiscal și evaluarea riscurilor și consultarea publicului și a mediului de afaceri. În T4 al acestui an, ar urma intrarea în vigoare a legislației actualizate privind digitalizarea, Codul de Procedură Fiscală și Insolvența.

4. [Reforma sistemului de cheltuieli al operatorilor economici de stat/ locali](#)

Urmărește eficientizarea cheltuielilor companiilor de stat, calendarul de implementare pentru 2025 presupunând analiza diagnostic a sistemului de cheltuieli operaționale, venituri și subvenții, inclusiv mecanismele de actualizare (T1 2025) și consultări cu operatorii economici de stat și locali și organizarea unei dezbateri publice, cât și aprobarea pachetelor de măsuri rezultate prin memorandum în Guvern (T3 2025).

5. [Reforma sistemului de cheltuieli publice](#)

Presupune optimizarea cheltuielilor publice, prin implementarea achizițiilor centralizate (T3 2025), analiza diagnostic și cadrul legal pentru indicatorii de performanță (T4 2025) și instruirea personalului (T4 2025).

6. [Reforma salariului minim](#)

Presupune ca în primul trimestru al anului 2025 să intre în vigoare noul mecanism de stabilire a salariului minim, bazat pe criterii obiective. Această reformă își propune implementarea unei formule de calcul bazată pe rata inflației prognozate, corelarea cu productivitatea și raportarea la salariul mediu brut, dar și a unui mecanism de ajustare.

7. [Reforma salarizării în sectorul public](#)

Presupune actualizarea grilelor de salarizare, standardizarea acordării sporurilor, introducerea elementelor de performanță, printr-un nou cadru legislativ care trebuie adoptat, conform calendarului de implementare, până în al doilea trimestru al acestui an.

8. [Reforma pensiilor](#)

Această reformă este deja implementată prin noua lege a pensiilor.

9. [Reforma pensiilor speciale](#)

Această reformă a avut termen de finalizare a recalculării în anul 2024.

10. [Reforma finanțării mediului de afaceri](#)

Presupune sprijinirea mediului de afaceri pe termen lung pentru facilitarea tranziției verzi și digitale prin reformarea sistemului de finanțare și crearea unor mecanisme complexe de suport pentru industria prelucrătoare. Calendarul de implementare presupune: realizarea unui Studiu pentru Fondul de Investiții pentru mediul de afaceri (T3 2025), act normativ pentru înființarea Fondului (T4), cadru legal pentru stimularea investițiilor strategie și granturi în industria prelucrătoare (T4 2025). Acest Fond ar urma să fie operaționalizat în T4 2026.